

我国现阶段农业保险发展面临的问题及应对策略

张乐春

安华农业保险股份有限公司吉林省分公司

农业保险不同于常规的商业保险，具有商品性与社会性双重属性，其独有的政策性要求配置全部社会资源的政府必须要在农业保险的发展进程中，以其强制力和公信力切实发挥主导作用，已经开办农业保险的国家也普遍在具体操作中实施了政府干预。

现阶段农业保险面临的问题

农业保险作为政策性保险，除具有大众风险分散工具的一般特质外，还具有一些特殊属性，并为农业保险开办带来了特殊困难。

1. 农业保险标的分散。农业保险点多、面广、线长，经营比较分散，加之农村交通不便，给农业保险的展业、承保前风险评估以及风险控制造成了极大困难，仅靠经办公司自有人员、装备等，无法实现逐户承保和逐地块查勘。

2. 道德风险难以控制。道德风险分为“事前道德风险”与“事后道德风险”。由于农业保险参保时间集中，被保险人数量庞大，保险公司无法控制每一个被保险人的投保行为，使被保险人在投保时有漏洞可钻，产生投机获利心理，出现虚保、冒保、替保、垫保等违规投保行为，衍生了“事前道德风险”。另外，由于农业保险常发生大范围出险情况，保险公司短时间内无法全部了解事故发生的真正原因，只能依赖于投保人的报告，无灾报损、小灾大报、串换标的等欺诈行为时有发生，导致了“事后道德风险”。

3. 逆选择现象较为严重。在农业保险投保期间，农民往往根据上一年或本年度灾害发生情况来选择是否参保，或有目的地投保风险较大的标的，使危险集中。大量逆选择行为不仅损害了其他被保险人的利益，且导致保险公司赔偿金额剧增，甚至造成收不抵支，农业保险发展也无以为继。种植业保险逆选择主要表现在选择发生自然灾害频率高的区域或作物投保，畜牧业保险逆选择主要表现在选择老、弱、病等危险大的标的投保。

4. 农业巨灾风险难以规避。常规商业保险为规避“巨大风险”，一般约定战争、骚乱、核爆炸、地震，甚至酒驾等均不属于保险责任，有效保证了特大灾难性事故不会造成重大影响。农业生产的风险主要来自自然灾害，而自然灾害的发生具有不规则性、突发性、损失巨大等特性，“特大灾难性事故不会发生”这一可保条件不能满足，从而使农业保险的超赔风险始终存在。2007至2009年，安华农业保险公司连续三年在吉林省开办农作物种植保险，其中经历了2007年和2009年两次历史罕见旱灾，三年总保费收入实现16.56亿元，而累计支付赔款则达14.37亿元，平均赔付率达到86.77%。其中，尤以2007年因旱灾特别严重，赔付率达到146.51%，当年超赔3.4亿元。

5. 农业保险信息不对称。对于农业保险而言，参保农户种了几块地，每块地种什么品种，地块的名称、位置、边界四至，每块地的品质特征及风险程度等信息只有农户自己知道，保险公司目前尚无法做到全面详实了解，存在信息不对称的情况。以吉林省榆树市为例，农作物种植保险年均参保农户20万户，以每户平均5块地计算，年参保地块100万块。受农作物生长周期限制，每年的承保、理赔时间分别只有1个月，如此庞大的信息量，保险公司是无法在短时间内甄别和掌握的。

6. 农业保险市场失灵。农业保险的政策性使其必须首先予以考虑社会效益，而社会效益不可能通过市场机制实现。由于农业保险的高风险性及由此产生的高费率，使保险公司的有效供给与农民的有效需求不



足，二者利益难以达成一致，形成有效保险需求，市场运作方式因此失灵。政府通过运用法律、政策、行政资源、财政补贴等手段来进行干预，才能够弥补市场失灵。

7.农业保险专业性强。农业保险涉及植物学、畜牧学、气象学、经济学等多学科，需要专业人才支撑。但放眼我国各地开办的农业保险，由于近10年农业保险业务的萎缩，直接导致了大量农业保险人才流失，有着丰富农业保险实践经验的专业人才寥寥无几。通常的情况是：懂保险的人不熟悉农业，而熟悉农业的人又不懂保险，培养真正既懂农业又精通保险的人才尚需时日。这就给开展大规模的农业保险业务带来了诸多困难。换句话说，我们是在摸着石头过河。

解决现阶段农业保险发展的建议

通过对我国农业保险发展历程的回顾及对农业保险特性的分析，我们可以看到，农业保险是一项社会化系统工程，是政府保护和发展农业的重要手段。要使农业保险持续稳定发展，特别是现阶段全社会的农业保险意识和农业保险政策及运行机制尚未完全建立和成熟的时期，必须充分发挥政府在法律法规、配套政策、财政支持、行政资源等方面的主导作用。

（一）加强农业保险的法律法规保障

一是制定出台农业保险法。鉴于农业保险的特殊性，规范商业保险的《保险法》是不适用或不完全适用于农业保险的。因此，应尽快制定农业保险法及实施细则，对农业保险的目标、保障范围、保障水平、组织机构与运行方式、政府作用、农民参与方式、管理费和保险费分担原则、异常灾害条件下超赔资金的处理方式、税收、有关部门配合、资金运用等方面进行详细规定，以保证农业保险体系的顺利建立和业务的协调运作。

二是实行法定保险和自愿保险相结合。根据政府对农业、农村的经济、社会发展目标，对有关国计民生的粮食和主要农副产品生产实行法定强制保险，其他产品的生产实行自愿保险。

（二）加强农业保险的配套政策保障

一是建立税收优惠政策，构建“以险养险”新模式。对经办农业保险的主体，应免除所有业务的营业税与所得税，减免的税收用于补充农业保险经办公司的费用不足以及充盈超赔风险基金，实行“以险养险”。

二是通过整合国家支农资金，从粮食直补、农机补贴、良种补贴、阳光工程等国家对农民的各项补贴和民政救灾资金中整合一部分作为农民自筹资保费，解决农民自筹资保费收缴难的问题。

（三）加强农业保险的财政支持保障

一是逐步降低县级财政补贴比例。农业大县基本属于财政穷县，目前，15%的县级财政保费补贴比例使很多农业大县财政压力巨大。以吉林省农安县为例，2010年，农安县投保粮油作物18.7万公顷，总保费5600万元，县级财政需补贴保费840万元，对一个还要依靠转移支付来维持运转的县级财政来说，如此巨额的保费补贴资金形成了非常沉重的压力。

二是给予经营费用补贴。为降低政策性农业保险费率，减少保险费中经营费用的支出，保险公司经办政策性农业保险的经营费用应由各级财政给予一定比例的补贴。



三是建立巨灾风险基金。本着风险共担的原则，建立三级风险共担机制。保险公司保费收入除了用于当年赔款及相关费用，节余部分按一定比例提取作为风险基金，省级建立超赔风险基金，国家建立巨灾风险基金。

四是建立农业保险再保险机制。国家成立农业保险再保险公司，或由财政为保险公司提供再保险补贴，由保险公司自行购买农业保险再保险，也可以由财政为商业性再保险公司提供补贴，由其承保农业保险再保险。

（四）加强农业保险的行政资源保障

一是加强对农业保险的组织领导。地方政府应将政策性农业保险纳入中心工作，成立由保险监管、财政、农业、畜牧、林业、水利、气象、民政、税务、银信为成员的领导小组，加强对政策性农业保险的组织领导。

二是整合行政资源。充分利用农经、农技、畜牧及乡村两级行政资源，全力开展农业保险的宣传动员、承保组织、保费收缴、灾害普查工作，并建立目标考核联动机制，自上而下形成工作合力。

三是整合技术资源。充分利用农网、气象、统计等平台，尽快建立农业保险数据模型和数据库，为农业保险业务开展提供科学可靠的依据。

作为政策性农业保险，它首先是一项政府实施的政策，其次才是一种风险分散工具。站在这个角度，政府在现阶段农业保险运行中，既不能越位也不能缺位，应切实发挥主导作用。

